Commission des revendications des Indiens

Polygone de tir aérien de Primrose Lake (II)

Rapport d'enquête : Joseph Bighead
Buffalo River
Waterhen Lake
Flying Dust

SEPTEMBRE 1995

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

102-02572/

Le 27 septembre 1995

Le Chef et le Conseil,
Première Nation Joseph Bighead

Le Chef et le Conseil,
Première Nation de Buffalo River

Le Chef et le Conseil,
Première Nation de Waterhen Lake

Le Chef et le Conseil,
Première Nation Flying Dust

L'honorable Ron Irwin,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable Allan Rock,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

OBJET : RAPPORT SUR LE POLYGONE DE TIR AÉRIEN DE PRIMROSE LAKE II

Le 30 juin 1993, M^e^ Harry LaForme, alors commissaire en chef, vous a informé que la Commission se rendait à la requête présentée par les Premières Nations Joseph Bighead, Buffalo River, Waterhen Lake et Flying Dust de faire enquête, conformément à la *Loi sur les enquêtes*, concernant la perte d'accès à une bande de terre de 4 490 milles carrés située au nord de l'Alberta et de la Saskatchewan, laquelle bande de terre, qui faisait autrefois partie des territoires traditionnels de chasse et de piégeage des Premières Nations de la région, s'est trouvée englobée dans ce qui est devenu le polygone de tir aérien de Primrose Lake.

Depuis, la Commission a pris connaissance de documents totalisant plus de 5 000 pages. Elle a également tenu des audiences publiques

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale 'B' Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

à Dillon (20-21 juin), dans les réserves de Waterhen Lake (22-23 juin) et Joseph Bighead (24 juin), à Meadow Lake (13 juillet) ainsi que dans la réserve Flying Dust (29 août), en Saskatchewan. Quarante-huit témoins ont alors été entendus. Les 2 et 3 novembre 1994, à Saskatoon, les commissaires responsables ont également entendu les arguments des avocats des parties quant aux questions juridiques soulevées par ces enquêtes.

Le rapport ci-joint, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, fait état de l'évolution de ces dossiers, ainsi que de notre analyse, de nos conclusions et de nos recommandations.

POUR LA COMMISSION DES
REVENDICATIONS DES INDIENS

Dan Bellegarde, coprésident

James Prentice, coprésident

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

POLYGONE DE TIR AÉRIEN DE PRIMROSE LAKE II

RAPPORT D'ENQUÊTE :
JOSEPH BIGHEAD
BUFFALO RIVER
WATERHEN LAKE
FLYING DUST

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, commissaire
P.E. James Prentice, c.r., commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour les Premières Nations Buffalo River, Joseph Bighead
et Waterhen Lake
James D. Jodouin / Douglas J. Kovatch

Pour la Première Nation Flying Dust
John R. Beckman, c.r.

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker / Maureen Parkes

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Robert F. Reid, c.r. / Kim Fullerton
Ron Maurice / Diana Belevsky

Septembre 1995

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	**INTRODUCTION**	1
PARTIE II	**LES ENQUÊTES**	3
	Les traités	3
	Le Traité nº 6	3
	Le Traité nº 10	6
	L'utilisation traditionnelle des terres du polygone de tir	8
	Carte	9
	Les secteurs de conservation des animaux à fourrure	10
	L'exclusion du polygone de tir	12
	L'indemnisation	13
PARTIE III	**QUESTIONS À L'ÉTUDE**	15
PARTIE IV	**ANALYSE**	23
	1. Violation des traités	23
	Le droit en question	23
	Le «critère» appliqué dans le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake	24
	Y a-t-il eu violation de traité?	26
	2. Manquement du gouvernement à ses obligations de fiduciaire	31
	Résumé des arguments	31
	Violation de traité	33
	Indemnisation pour la réduction des droits de chasse et de pêche	34
	Indemnisation pour les pertes commerciales	40

PARTIE V **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** 47

RECOMMANDATION 1 47
RECOMMANDATION 2 47

ANNEXES

A L'enquête sur la revendication de la Première Nation Joseph Bighead 49
B L'enquête sur la revendication de la Première Nation Buffalo River 50
C L'enquête sur la revendication de la Première Nation Waterhen Lake 51
D L'enquête sur la revendication de la Première Nation Flying Dust 52
E Le dossier officiel 53

PARTIE I

INTRODUCTION

En 1954, le gouvernement du Canada a pris possession de 4 490 milles carrés de terres situées dans le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan, dans la région de Primrose Lake, pour y aménager une zone de bombardement et de tir. Le polygone de tir aérien de Primrose Lake occupe ce qui constituait le territoire de chasse et de piégeage traditionnel des Premières Nations de la région. Les Premières Nations Joseph Bighead, Buffalo River, Waterhen Lake et Flying Dust font valoir que ce territoire leur permettait d'assurer leur subsistance et qu'en le leur enlevant sans indemnisation ou sans redressement de leur situation matérielle, le Canada a violé les Traités n° 6 et 10 et manqué à son obligation de fiduciaire.

En 1975, les Premières Nations ont présenté des revendications en vertu de la Politique des revendications particulières pour les pertes résultant de la création du polygone de tir[1]. Le gouvernement du Canada a rejeté ces revendications[2]. En juin 1993[3] et en février 1994[4] la Commission de revendications des Indiens (CRI) a accepté de tenir une enquête sur le rejet de ces revendications.

---

[1]Revendication présentée le 1er avril 1975. Elle émanait de plusieurs bandes, dont celles de Peter Pond Lake (Buffalo River) et Waterhen Lake ainsi que de la Federation of Saskatchewan Indians, représentant les autres bandes, dont celles de Joseph Bighead et Flying Dust. (Documents de la CRI, pp. 356-9)

[2]Judd Buchanan, ministre des Affaires indiennes, à Richard Price, Indian Association of Alberta, 4 décembre 1975 (Documents de la CRI, p. 455).

[3]Harry S. LaForme, commissaire en chef, au chef et au conseil des bandes Buffalo River et Waterhen Lake ainsi qu'aux ministres de la Justice et des Affaires indiennes, 30 juin 1993 (Pièces 9, 10 11 et 12 de la CRI).

[4]Harry S. LaForme, commissaire en chef, au chef et au conseil des Premières Nations Buffalo River et Waterhen Lake ainsi qu'aux ministres de la Justice et des Affaires indiennes, 2 février 1994 (Pièces 13, 14, 16 et 17 de la CRI).

La Commission a déjà présenté son rapport au sujet des revendications des Premières Nations de Cold Lake et de la Nation crie de Canoe Lake, qui se fondaient également sur la perte de l'accès aux terres maintenant englobées dans le polygone de tir aérien de Primrose Lake. Ce rapport[5] concluait que les traités donnaient à la Couronne le droit de prendre des terres pour la colonisation ou à d'autres fins, mais que le gouvernement avait manqué aux obligations que les traités lui conféraient en enlevant aussi brutalement une telle superficie de terre aux gens de Canoe Lake et de Cold Lake, détruisant leur économie traditionnelle et leur mode de vie. En agissant ainsi sans prévoir une indemnisation suffisante ou un redressement de la situation matérielle, il avait manqué à ses obligations de fiduciaire. La Commission a recommandé que les revendications soient acceptées pour négociation[6].

Les requérants allèguent que leurs communautés ont été dévastées par l'aménagement du polygone de tir autant que celles de Canoe Lake et de Cold Lake. En outre, ils sont signataires des mêmes traités que les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake. Ils font valoir que la Commission devrait donc, conformément au rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, conclure que leurs revendications sont valides et devraient être acceptées pour négociation.

---

[5] [1994] 1 *Actes de la Commission des revendications des Indiens* (ACRI) 3 (désigné ci-après comme le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake).

[6] *Ibid.* pp. 12 et 168.

PARTIE II

LES ENQUÊTES

La Commission a tenu des audiences publiques au cours de l'été 1994 dans les réserves des requérants. Les détails de ces audiences figurent aux annexes A, B, C et D du présent rapport. La Commission a entendu au total 48 témoins. L'argumentation des avocats a été entendue les 2 et 3 novembre 1994, à Saskatoon.

La preuve examinée dans le cadre de ces enquêtes comprend le témoignage donné par les Anciens lors des audiences publiques, plusieurs volumes d'archives documentaires compilés par le personnel de recherche de la Commission, les documents présentés par les parties ainsi que diverses cartes et autres documents. Le contenu du dossier officiel est décrit à l'annexe E.

LES TRAITÉS

Le Traité n° 6[7]

Les Premières Nations Flying Dust, Joseph Bighead et Waterhen Lake sont parties au Traité n° 6, qu'elles ont signé entre 1878 et 1921. En 1876, le gouvernement a conclu le Traité n° 6 avec les Indiens des Plaines et les Cris à Fort Carleton, Fort Pitt et Battle River. Il voulait ainsi disposer de terres pour la colonisation. Le texte du Traité est suffisamment éloquent :

> Et considérant que les dits Sauvages ont été notifiés et informés par les dits commissaires de Sa Majesté que c'est le désir de Sa Majesté d'ouvrir à la colonisation, à l'immigration et à telles autres fins que Sa Majesté pourra trouver convenables, une étendue de pays, bornée et décrite, telle que ci-après mentionné, et d'obtenir à cet égard le consentement de ses

---

[7]Voir également l'examen du Traité n° 6 et les circonstances entourant sa négociation aux pages 71 à 74 du Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake.

> sujets sauvages habitant le dit pays, et de faire un traité et de s'arranger avec eux, de manière que la paix et la bonne harmonie puissent exister entre eux et Sa Majesté, et qu'ils puissent connaître et savoir avec certitude quels octrois ils peuvent espérer et recevoir de la générosité et de la bienveillance de Sa Majesté[8].

Aux termes du Traité n° 6, les Indiens acceptaient de

> céder, abandonner, remettre et rendre au gouvernement de la Puissance du Canada pour Sa Majesté la Reine et Ses Successeurs à toujours, tous droits, titres et privilèges quelconques, qu'ils peuvent avoir aux terres comprises dans les limites suivantes
>
> [description de la région visée par le Traité]
>
> Et aussi tous les droits, titres et privilèges quelconques qu'ils peuvent avoir à toutes autres terres, partout où elles se trouveront, dans les Territoires du Nord-Ouest, ou dans toute autre province ou partie des possessions de Sa Majesté, sises et situées dans les limites du Canada.

En échange, les Indiens ont obtenu le paiement d'une rente, des réserves de terres pour leur propre usage et du matériel agricole. On leur a également garanti, dans les termes suivants, des droits de chasse, de piégeage et de pêche dans le territoire cédé :

> Sa Majesté, en outre, convient avec les dits Sauvages qu'ils auront le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse et de la pêche dans l'étendue de pays cédée, telle que ci-dessus décrite, sujets à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par son gouvernement de la Puissance du Canada, et sauf et excepté tels terrains qui de temps

---

[8]Les traités numérotés et les adhésions ont été reproduits dans des brochures publiées par l'Imprimeur de la Reine à Ottawa. «Copie du Traité n° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des Plaines, les Cris des bois et d'autres tribus indiennes aux forts Carleton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ce dernier» (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1964) N° de catalogue R33-6/1981F.

> à autre pourront être requis ou pris pour des fins d'établissement, de mines, de commerce de bois ou autres...

Au cours des négociations, le commissaire au traité, le lieutenant-gouverneur Alexander Morris, expliqua aux Indiens comment il envisageait leur avenir dans le contexte du Traité :

> [Traduction]
> Dans l'avenir, je vois des Indiens se rassembler, je vois des jardins pousser et des maisons se construire; je vois les Indiens recevoir de l'argent des commissaires de la Reine pour acheter des vêtements pour leurs enfants; en même temps, je les vois chasser et pêcher comme avant, je les vois vivre comme avant, avec le cadeau de la Reine en plus[9].

Le chef Ko-pat-a-wa-ke-num, de la bande Flying Dust, signa son adhésion au Traité n° 6 le 3 septembre 1878, et les modalités du Traité s'appliquèrent à la bande en échange de l'abandon de son droit ancestral et de ses titres de propriété sur les terres visées. Le 25 juin 1913, la bande Joseph Bighead adhéra au Traité n° 6. Lors des discussions qui précédèrent la signature, le chef Joseph Bighead souleva la question des restrictions touchant la chasse et la pêche. Il exprima le désir que sa bande obtienne le droit de chasser et de pêcher en toute saison aux abords du lac des Îles. Dans son rapport, W.J. Chisolm, inspecteur des Agences indiennes, déclara avoir attiré l'attention du chef sur le texte du Traité qui garantissait le droit de chasser et de pêcher sous réserve des règlements en vigueur et lui avoir expliqué :

> [Traduction]
> Ils ne devaient pas oublier qu'ils devaient continuer, comme par le passé, à respecter toutes les lois adoptées par le Parlement du Dominion ou

---

[9]A. Morris, *The Treaties of Canada with the Indians* (1880; réimprimé, Toronto: Coles, 1979) p. 231.

> l'assemblée législative provinciale comme les citoyens blancs... je lui ai longuement expliqué que les lois visant à protéger les poissons et le gibier étaient conçues dans leur intérêt... étant donné qu'elles assuraient la permanence de leur principale industrie et moyen de subsistance[10].

Le chef Running Around signa, au nom de la bande de Waterhen Lake, une adhésion au Traité n° 6 le 8 novembre 1921. Dans les procès-verbaux des échanges avec la bande, l'agent des Indiens soulignait que le chef voulait s'assurer que le mode de vie traditionnel de son peuple serait préservé. L'agent des Indiens lui répondit qu'il informerait le gouvernement de sa demande[11].

Le Traité n° 10[12]

Le 28 août 1906, le chef Raphael Bedshidekkge signa le Traité n° 10 au nom de la bande de Clear Lake qui devint plus tard la bande de Buffalo River[13]. Le Décret créant la Commission du traité portait que :

---

[10]W.J. Chisolm, inspecteur des Agences indiennes, Bureau d'inspection du nord de la Saskatchewan, Prince-Albert, au secrétaire du ministère des Affaires indiennes à Ottawa, 16 août 1913, AN, RG 10, vol. 4072, dossier 429/511. (Documents annexés à la pièce 3 de la CRI, étude historique).

[11] W.R. Taylor, agent des Indiens, "Proceedings of a meeting held with the Waterhen Lake Indians at Waterhen Lake on the 7th day of November 1921, with the object of getting these Indians to enter Treaty," AN, RG 10, vol. 4072, dossier 429/511, partie 1 (Documents annexés à la pièce 3 de la CRI, étude historique).

[12]Voir également aux pages 16-18 du Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake l'examen des circonstances entourant la négociation du Traité n° 10.

[13]La bande de Clear Lake fut connue par la suite sous le nom de Peter Pond. Le 16 novembre 1972, le ministre des Affaires indiennes en approuva la division en deux autres bandes, soit celle de Turnor Lake et celle de Buffalo River.

> Il est dans l'intérêt public de libérer de toute revendication autochtone l'ensemble du territoire compris dans les limites des provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta[14].

Plus précisément, l'«intérêt public» que devait servir le Traité voulait que le Nord soit ouvert à l'exploitation des richesses naturelles et à la colonisation.

Le Traité, qui se présentait sous la forme habituelle (il était établi sur le modèle d'autres traités numérotés), incluait la clause ci-après à l'égard des droits de chasse, de piégeage et de pêche :

> Et Sa Majesté le Roi par les présentes convient avec les dits Sauvages qu'ils auront le droit de continuer leurs goûts pour la chasse, la course à la trappe et la pêche par tout le territoire rétrocédé ainsi qu'il est ci-dessus décrit, sauf les règlements qui pourront de temps à autre être faits par le gouvernement du pays agissant sous l'autorité de Sa Majesté, et sauf et excepté les étendues qui peuvent être requises ou qui pourront être prises de temps à autre pour la colonisation, les mines, l'industrie du bois, le commerce ou d'autres fins.

Selon le rapport du commissaire chargé de négocier le Traité, J.A.J. McKenna, les Indiens craignaient de perdre leurs droits de chasser et de pêcher. Le commissaire leur assura que le Traité ne leur imposerait aucun changement dans leur mode de vie :

> [Traduction]
> Les Indiens semblaient notamment craindre la perte ou la restriction de leurs privilèges de chasse, de piégeage et de pêche, mais je leur ai assuré que ce ne serait pas le cas et que le gouvernement s'attendait à ce qu'ils assurent leur propre subsistance et qu'en fait ce traité leur accordait plus de ficelle pour

---

[14]CP n° 1459 (12 juillet 1906). Le texte intégral du décret figure dans «Traité n° 10 et Rapports des commissaires" (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1966) N° de catalogue Ci72-1066.

confectionner des filets et davantage de munitions que tout autre traité précédent; cela contribua largement à calmer leurs craintes[15].

L'UTILISATION TRADITIONNELLE DES TERRES DU POLYGONE DE TIR

Lors des audiences publiques, les Anciens ont expliqué à la Commission que certains secteurs du polygone de tir représentaient leur territoire traditionnel de chasse, de piégeage et de pêche. Voici un résumé des témoignages présentés à l'égard de l'utilisation traditionnelle des terres du polygone. (Voir la carte, p. 9)

- La Première Nation Joseph Bighead allait dans le nord de sa réserve pour s'adonner à la chasse, au piégeage et à la pêche dans le secteur du lac Primrose.

- La Première Nation de Buffalo River avait l'habitude de poser des pièges et de chasser autour du lac Watapi, à l'intérieur des terres du polygone. En plus d'être une source de nourriture, ces terres étaient importantes pour les gens de Buffalo River, parce qu'ils empruntaient une route traversant ces terres pour rendre visite aux membres de leur famille à Cold Lake.

- La Première Nation de Waterhen Lake chassait et posait des pièges dans la région entourant le lac Lost et allait jusqu'au lac Primrose pour chasser et pêcher. Les Anciens ont également souvent mentionné le lac Flotten en parlant des habitudes de chasse et de piégeage de la bande; la zone à l'ouest et au nord du lac Flotten représente pour eux «l'ancien terrain de chasse»[16]. Un autre secteur important était la zone entourant le lac Keeley. Comme le montre la carte, les lacs Flotten et Keeley sont situés en dehors des terres du polygone de tir.

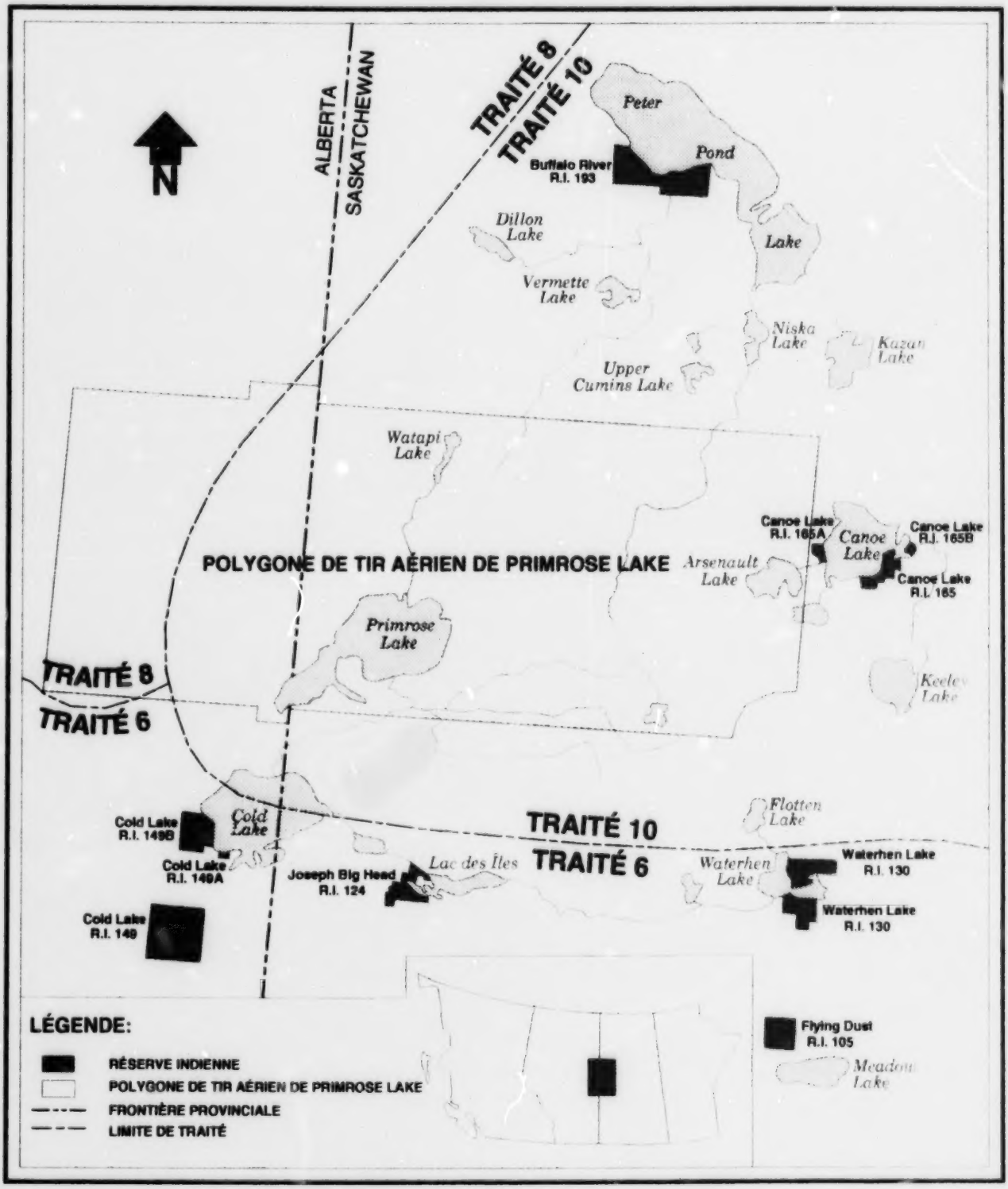
- La Première Nation Flying Dust se servait des régions voisines des lacs Lost et Arsenault, juste à l'intérieur de la limite est du polygone de tir, pour

---

[15]Cité dans *R.* c. *Sikyea* (1964), 43 DLR (2d) 150 (NWT CA), pp. 158-9.

[16]Transcription (Waterhen Lake) vol. 1, p. 140 (Fred Martell).

ZONE DE REVENDICATION



la chasse et le piégeage. Les Anciens ont également désigné la zone du lac Flotten comme un important terrain de chasse et de piégeage[17].

LES SECTEURS DE CONSERVATION DES ANIMAUX À FOURRURE

En 1946, en vertu d'une convention fédérale-provinciale[18] et des règlements pris en vertu de la *Fur Act*[19], une grande partie du nord de la Saskatchewan (toute la région au nord de la ceinture agricole) fut désignée pour la gestion et la conservation des ressources en fourrure de la province. Cette initiative suivait un déclin subit de la population de rats musqués entre 1933 et 1938. Le gouvernement voulait laisser aux populations d'animaux à fourrure le temps de se stabiliser en limitant les droits de piégeage aux résidants (surtout Indiens et Métis) du Nord. Il tenait à rétablir l'intégrité de l'industrie de la fourrure, car elle était à la base de l'économie de subsistance des Indiens[20].

Cette zone fut divisée en unités plus petites connues sous le nom de «secteurs de conservation des animaux à fourrure». Chaque collectivité devait élire un conseil constitué de cinq membres qui était chargé de s'entendre avec les autres conseils sur

---

[17]Voir aussi les documents du dossier Flying Dust, onglet 1, qui indiquent que la bande obtenait la majeure partie de sa viande d'orignal de la région du lac Flotten.

[18]Ministère des Ressources naturelles, NR 1/4, dossier 431B, Saskatchewan Archives Board, Saskatoon (CRI, «Research Regarding FCA's», onglet 12).

[19] RSS 1940, c.252.

[20]Voir communiqué du ministre des Mines et Ressources dans AN, RG 10, vol. 6758, dossier 420-11-1, partie 1 (CRI, «Research Regarding FCA's», onglet 2). Voir également le procès-verbal du conseil exécutif de Saskatchewan du 6 juin 1959 indiquant que la convention vise à «permettre aux habitants de cette région (au nord de la province, au-delà de la ceinture agricole) qui ont besoin de ces ressources pour vivre d'assurer leur subsistance». (CRI, «Research Regarding FCA's», onglet 3).

les limites de leurs sections[21]. Ces sections pouvaient être ensuite réparties entre les familles ou les groupes ou divisées en territoires de piégeage individuels, selon les circonstances[22].

Selon ce régime, chacun des requérants disposait d'un secteur de conservation des animaux à fourrure. Au départ, ces secteurs étaient exploités collectivement et tous les membres d'une collectivité détentrice d'un permis avaient le droit de poser des pièges n'importe où dans le secteur. Tel qu'indiqué ci-dessus, la collectivité pouvait convenir de diviser ce secteur en unités plus petites qu'elle pouvait distribuer à des familles, des groupes ou à certaines personnes en délivrant alors des «permis spéciaux»[23]. Le règlement ne permettait pas aux titulaires d'un permis accordé pour un secteur de poser des pièges dans un autre. Même si ce règlement est inconstitutionnel[24], il semble bien que les limites des secteurs de conservation ont été

---

[21]Projet de règlement régissant les secteurs de conservation des animaux à fourrure du nord de la Saskatchewan, dans AN RG 10, vol. 6758, dossier 420-11-1, partie 2 (CRI, «Research Regarding FCA's», onglet 12). Voir également l'article du *Globe and Mail* du 10 juillet 1946 portant que «les chefs indiens, avec l'aide d'interprètes, indiquent sur les cartes les limites des secteurs dans lesquels leurs bandes ont fait du piégeage les années passés afin que des droits exclusifs puissent être accordés aux résidants de la région". («Research Regarding FCA's», onglet 11).

[22]Projet de règlement régissant les secteurs de conservation des animaux à fourrure du nord de la Saskatchewan, dans AN RG 10, vol. 6758, dossier 420-11-1, partie 2 (CRI, «Research Regarding FCA's», onglet 12).

[23]*Ibid.*

[24]Le paragraphe 8(2) de la *Fur Act*, RSS 1953, c. 324, portait que les secteurs de conservation, les sentiers de piégeage enregistrés, les parcs provinciaux, etc., «ne sont pas considérés comme des terres domaniales inoccupées ou des terres auxquelles les Indiens ont le droit d'accès». Comme M[e] Jodouin l'a souligné dans son argumentation, une disposition équivalente de la *Game Act* a été jugée anticonstitutionnelle dans *R.* c. *Strongquill* (1953), 8 WWR (NS) 247 (Sask. C.A.) en tant que loi concernant les Indiens. Cet arrêt a été confirmé dans *R.* c. *Sutherland*, [1980] 3 CNLR 71 (CSC), qui portait sur une disposition semblable d'une loi manitobaine.

respectées en ce qui concerne le piégeage[25].

Le régime des secteurs de conservation était en place lorsque le polygone de tir a été établi, en 1954. La bande de Buffalo River avait obtenu le secteur A-21, qui s'étendait vers le Sud à partir de la réserve. La limite sud du secteur A-21 était parallèle à la limite du polygone de tir et pénétrait dans celui-ci sur une profondeur d'environ trois milles. Les bandes Flying Dust et Waterhen Lake se partageaient le secteur A-37; une zone d'environ 325 milles se trouvait à l'intérieur des limites du polygone, dans l'angle sud-est. La bande Joseph Bighead se servait du secteur B-38 qui se trouvait entièrement à l'extérieur du polygone, au sud.

L'EXCLUSION DU POLYGONE DE TIR

En avril 1954, le gouvernement prit possession des terres du polygone pour l'usage exclusif du ministère de la Défense nationale. Il autorisa un accès périodique à ce secteur pour la chasse et la pêche, généralement pendant les fêtes de Noël et de Pâques[26]. Par la suite, les Indiens furent totalement exclus du polygone de tir.

La bande de Buffalo River, qui faisait du piégeage dans le secteur A-21 et dans la réserve faunique de Kazan, perdit l'accès à une bande de terre de 3 milles sur 35 située à l'extrémité sud du secteur A-21, ce qui représentait environ 15 p. 100 de son territoire de piégeage. Les bandes Flying Dust et Waterhen Lake perdirent l'accès à environ le tiers du secteur de piégeage A-37 qu'elles se partageaient. La bande Joseph Bighead conserva intégralement son secteur lorsque le polygone de tir fut créé.

---

[25]Voir, par exemple, Transcription (Buffalo River), vol. 1, p. 34.

[26]Note de service de H.M. Jones, directeur, Direction des affaires indiennes, au sous-ministre, 17 septembre 1954 (Documents de la CRI, p. 131), et note de service rédigée par H.H. Stack, 13 janvier 1969 (Documents de la CRI, pp. 331-32).

L'INDEMNISATION

En 1951, la Saskatchewan et le gouvernement du Canada avaient conclu une entente pour l'aménagement du polygone de tir. L'entente prévoyait ce qui suit :

> [Traduction]
> 2. (a) le Canada assumera la responsabilité du paiement d'une indemnisation aux personnes ou sociétés qui possèdent des droits dans cette zone, y compris des droits relativement à l'exploitation forestière... le piégeage, l'élevage d'animaux à fourrure ou l'exploitation agricole;...[27]

Le gouvernement mena une «étude intensive» et accorda un dédommagement à certaines personnes qui possédaient des droits de piégeage et de pêche dans le polygone de tir[28]. Plus précisément, ceux qui avaient des sentiers de piégeage fixes enregistrés dans le polygone de tir, ou dont les droits de piégeage collectifs ne pouvaient pas être exercés ailleurs dans le même secteur de conservation, obtinrent une indemnisation[29]. Les Premières Nations de Canoe Lake et de Cold Lake furent

---

[27]Protocole d'entente entre le Canada et la Saskatchewan, 4 août 1953. (Documents CRI, pp. 106-11)

[28]E.B. Armstrong, sous-ministre de la Défense nationale, à F.L. Dunbar, avocat représentant les Indiens Waterhen Lake au ministère de la Défense nationale, 19 juin 1963, QG, dossier 54-C49, vol. 17. (Documents de la CRI, p. 302)

[29]Cette «étude» des Indiens touchés fut réalisée par le personnel régional des Affaires indiennes à partir des dossiers de piégeage de la province : E.L. Paynter, commissaire de la faune, ministère des Ressources naturelles de la Saskatchewan, à J.W. Churchman, sous-ministre adjoint, 26 avril 1951, dans le dossier 811D1 du ministère des Ressources naturelles (CRI, «Research Regarding FCA's», onglet 14); lettre de R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, Affaires indiennes, au directeur régional des Affaires indiennes, Saskatchewan, 6 décembre 1965 dans le dossier MAINC 1/20-9-5, vol. 9 (Documents de la CRI, p. 326).

dédommagées dans le cadre de ce programme[30]. Par contre, il semble que peu de membres (peut-être un ou deux) des bandes requérantes aient obtenu un dédommagement[31]. Apparemment, les requérants n'ont jamais bénéficié d'un programme complet d'indemnisation ou de redressement de leur situation matérielle parce que le gouvernement ne considérait pas qu'ils étaient «touchées directement ou de façon matérielle» par l'aménagement du polygone de tir[32].

---

[30]Voir le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, pp. 24-68 et 84 à 132, l'examen de l'indemnisation et du redressement de la situation matérielle des Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake.

[31] Voir l'énoncé des faits du gouvernement et de la Première Nation Flying Dust (pièce 19 de la CRI). La transcription des propos tenus lors des audiences publiques renferme également de nombreuses allusions à l'absence de dédommagement : Buffalo River, vol. 1, pp. 29-30, 42, 115 et 126, et vol. 2, p. 181; Waterhen Lake, vol. 1, pp. 40, 175 et 180, et vol. 2, pp. 240-242; Joseph Bighead, vol. 1, pp. 15, 48, 60, 75 et 112.

[32]J.P.B. Ostrander, surintendant du Bien-être au directeur, Direction des affaires indiennes, Ottawa, 21 mars 1955, dans AN, RG 10, vols. 7334-36, dossier 1/20-4-5 (Documents de la CRI, pp. 146-47). Au cours de son argumentation, M[e] Becker, avocat du gouvernement du Canada, a déclaré qu'à son avis le Canada n'avait pas offert de dédommagement ou de redressement aux requérants parce que rien n'indiquait à l'époque qu'ils avaient été lésés de façon importante par la création du polygone de tir. (Transcription (argumentation), pp. 220-221)

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

La Commission est mandatée pour examiner si la revendication d'une bande indienne qui a été rejetée par le Ministre peut faire l'objet de négociations dans le cadre de la Politique des revendications particulières mise sur pied par le gouvernement du Canada[33]. Celle-ci prévoit que le gouvernement fédéral acceptera de négocier toute revendication portant sur un manquement à son obligation légale[34]. Ce manquement peut survenir dans diverses circonstances telles que la violation d'un traité ou d'une loi, le manquement à une obligation de fiduciaire ou l'utilisation illégale de terres indiennes[35].

Par conséquent, la Commission doit examiner au cours de son enquête si le Canada a une obligation légale qu'il est tenu de respecter vis-à-vis des requérants à la suite de la création du polygone de tir. Les questions subsidiaires sont les suivantes :

(1) Le Canada a-t-il violé les obligations que lui conféraient les traités?
(2) Le Canada a-t-il une obligation de fiduciaire vis-à-vis des requérants et a-t-il manqué à cette obligation?

«L'énoncé des faits» du gouvernement comporte une question subsidiaire supplémentaire : «Des ententes verbales ont-elles été conclues en même temps que les

---

[33]Commission émise le 1er septembre 1992 en vertu du décret C.P. 1992-1730 (27 juillet 1992) modifiant la commission qui nommait Harry S. LaForme à la présidence de la Commission le 12 août 1991, conformément au décret C.P. 1991-1329 (13 juillet 1991). (Pièce 8 de la CRI)

[34]Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance. Une politique de revendication des autochtones. revendications particulières* (Ottawa: MAINC 1982) [désigné ci-après comme *Dossier en souffrance*].

[35]*Dossier en souffrance* donne des exemples de circonstances où le gouvernement peut avoir une obligation légale (p. 20).

Traités n° 6 ou n° 10 et, dans l'affirmative, quels sont leurs effets?» Dans le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, la Commission se demandait si le Canada avait le droit, conformément aux Traités n^{os} 6 et 10, de prendre possession des terres du polygone étant donné les répercussions que cela avait sur les droits que les traités conféraient aux Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake. Les traités abordaient la question de la façon suivante : ils garantissaient aux Indiens le droit de poursuivre leurs activités de chasse, de piégeage et de pêche dans le territoire cédé sous réserve des règlements en vigueur et «excepté tels terrains qui de temps à autre pourront être requis ou pris... » La Commission a estimé que les traités devaient être interprétés en fonction des déclarations faites par les commissaires au moment des négociations, et particulièrement des assurances données aux Indiens selon lesquelles ils pourraient poursuivre leur mode de vie traditionnel. En fait, ces déclarations apportaient les éclaircissements nécessaires à l'interprétation que les parties avaient faite de la clause prévoyant la prise de possession de terres.

En admettant en preuve les déclarations des commissaires aux traités, nous avons suivi la directive n° 6 de la Politique des revendications particulières portant que «sont considérées toutes les preuves applicables en l'espèce, aussi loin qu'elles remontent dans le temps, et non les seules preuves recevables par les tribunaux en vertu des règles strictes du droit[36]. De plus, nous avons souligné que notre Commission n'est pas un tribunal. C'est plutôt une commission d'enquête ayant pour mandat d'assurer un règlement équitable des griefs en souffrance entre le Canada et les Premières Nations.

Le gouvernement du Canada continue à faire valoir, comme lors de l'enquête sur les revendications des Premières Nations de Cold Lake et de la Nation crie de Canoe

---

[36]*Dossier en souffrance*, p. 30.

Lake, que la Commission ne devrait pas prendre en compte les déclarations des commissaires aux traités. L'argument invoqué veut que la directive n° 6 vise à remédier aux limitations des règles de la preuve telles que la règle du ouï-dire, et non pas à modifier le principe juridique de l'interprétation des traités que la Cour suprême du Canada a énoncé dans l'affaire *Horse* c. la *Reine*[37] et la *Reine* c. *Sioui*[38] et selon lequel la preuve extrinsèque n'est pas admissible en l'absence d'ambiguïté dans l'interprétation du traité. Le gouvernement du Canada allègue, en outre, que les tribunaux ont déjà jugé que la disposition du traité en question n'est pas ambiguë. Cela rend la preuve non pertinente si bien que la directive ne s'applique pas. Le Canada invoque également la directive n° 9 stipulant que les traités ne sont pas renégociables.

Nous ne sommes toujours pas persuadés du bien-fondé de l'argument du Canada. Même si nous acceptons l'interprétation étroite de la directive n° 6 donnée par le Canada, nous rejetons le reste de l'argument et la façon dont le Canada conteste l'interprétation des traités que nous donnons dans notre Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake. Nous demeurons d'avis que la disposition du traité en question est ambiguë et, compte tenu de l'arrêt *Horse*, nous pouvons l'interpréter à la lumière de la preuve extrinsèque.

Le gouvernement du Canada affirme que les tribunaux ont déjà déterminé que la disposition du traité en question n'était pas ambiguë. Néanmoins, une analyse des causes que le Canada invoque à l'appui de ses arguments indique le contraire. La première de ces causes est l'affaire de la *Reine* c. *Sundown*[39]. Le gouvernement fait

---

[37][1988] 1 RCS 187.

[38][1990] 1 RCS 1068.

[39][1988] 4 CNLR 116 (Sask. QB.).

valoir que, dans cette affaire, le tribunal a considéré que les mots employés dans les traités en question n'avaient pas une signification douteuse ou ambiguë. Or, l'affaire *Sundown* portait sur la clause du Traité mentionnant les règlements («Les dits Sauvages... auront le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse et de la pêche... sujets à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par son gouvernement...») plutôt que la clause prévoyant que des terrains pourront être pris. Comme les règlements ne sont pas en jeu dans le cas qui nous intéresse, ce précédent ne peut pas nous aider. C'est vrai également pour l'un des autres précédents invoqués par le gouvernement, à savoir l'affaire *Steinhauer* c. la *Reine*[40], qui portait uniquement sur les règlements.

L'autre arrêt invoqué par le gouvernement du Canada a été rendu dans l'affaire *Horse* c. la *Reine*[41]. Dans ce cas, la Cour suprême du Canada a examiné la prise de possession des terres et le juge Estey s'exprimant pour la majorité a déclaré que «il n'existe en l'espèce aucune ambiguïté pouvant justifier le recours à des documents extrinsèques pour des fins d'interprétation»[42]. Toutefois, il ne faut pas oublier que dans l'affaire *Horse* il s'agissait d'établir si le Traité n° 6 prévoyait une «utilisation conjointe», autrement dit s'il permettait aux Indiens de chasser sur des terres privées à la condition que cela ne nuise pas aux intérêts de leur propriétaire. À cet égard, la clause du Traité était claire : les Indiens conservaient le droit de chasser sur les terres cédées, à l'exception explicite des terres colonisées. Cependant, on ne peut pas dire que la Cour suprême du Canada ait écarté toute possibilité d'ambiguïté dans l'interprétation et

---

[40][1985] 3 CNLR 187 (Alb. QB).

[41]Voir note 37.

[42]*Ibid.*, p. 203.

l'application de cette clause quels que soient le contexte ou les faits[43]. La seule question faisant l'objet d'une interprétation était les conséquences de la prise de possession. Autrement dit, il s'agissait d'établir si, en vertu du Traité, les Indiens avaient toujours accès aux terres une fois qu'elles étaient colonisées; les juges ne se sont pas penchés sur la question de la prise de possession des terres permise par le Traité. Par conséquent, contrairement aux affirmations du gouvernement du Canada, les tribunaux n'ont pas réglé la question de l'ambiguïté.

Nous devons donc, à cet égard, nous fier au texte des traités. Ceux-ci ne stipulent pas dans quelle mesure ni sur quelle période le gouvernement peut prendre possession de terres visées par le Traité pour des fins d'établissement ou autre. Les traités portent seulement que les terrains pourront être pris «de temps à autre». Cela veut-il dire que le pouvoir du gouvernement de prendre des terres est pratiquement illimité, ou a-t-on pensé à le restreindre lors de la conclusion du Traité? Cela ne ressort pas clairement du texte. À notre avis, on ne peut résoudre la question de savoir si le gouvernement pouvait prendre des terres pour créer le polygone de tir qu'en tenant compte du contexte historique global, étant donné que le libellé du Traité est ambigu. En conséquence, les déclarations des commissaires aux traités sont pertinentes, et la directive n^0 6 de la Politique nous demande d'en tenir compte.

En outre, d'autres principes de l'interprétation des traités nous obligent à prendre ces déclarations en considération. Par exemple, la Cour suprême du Canada a déclaré que

---

[43]Comme le signale le professeur Coté concernant les textes de loi, «(...) un texte peut sembler clair dans certaines de ses applications et obscur dans d'autres. On peut juger que l'interdiction d'accès aux véhicules dans le parc est «claire», s'il s'agit d'une automobile, et «obscure», s'il s'agit de patins à roulettes.» Pierre-André Coté, *Interprétation des lois*, 2^e éd. (Cowansville: Yvon Blais, 1990) p. 268.

> les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et toute ambiguïté doit profiter aux Indiens. . . Dans l'affaire *Jones* c. *Meehan*, 175 U.S. 1 (1899), on a conclu que les traités avec les Indiens «doivent... être interprétés non pas selon le sens strict de [leur langage... mais selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage]»[44].

Par conséquent, l'interprétation du Traité doit refléter la façon dont les Indiens le comprennent. Cependant, comme le juge Wilson l'a expliqué dans *R.* c. *Horseman*, il est peu probable que le texte nous livre pareille information :

> Ces traités sont le produit de négociations entre des cultures très différentes et le langage utilisé ne reflète probablement pas, et on ne devrait pas s'attendre à ce qu'il le fasse, avec exactitude, la compréhension que chaque partie a eue de leur effet à l'époque de leur conclusion. C'est pourquoi les tribunaux doivent être particulièrement attentifs au contexte historique général dans lequel ces traités ont été négociés. Ils doivent être prêts à examiner le contexte historique pour s'assurer de parvenir à une compréhension adéquate de la signification que revêtaient ces traités particuliers pour leurs signataires à l'époque[45].

À notre avis, les déclarations des commissaires chargés de négocier les traités constituent une précieuse source d'information sur la signification que les Indiens accordaient aux traités.

Un autre principe établi de l'interprétation des traités est qu'il faut tenir compte des circonstances entourant leur signature. Dans *R.* c. *Taylor et Williams*, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que

---

[44] *Nowegijick* c. *R.* [1983] 1 RCS 29, p. 3. La Cour suprême du Canada s'est de nouveau reportée à ce passage dans l'affaire Sioui (voir la note 38), p. 1049 et dans l'affaire *Simon* c. *R*, [1985] 2 RCS 387, p. 402.

[45] [1990] 1 RCS 901.

> [Traduction]
> Les affaires portant sur les droits des Indiens ou des Autochtones ne peuvent jamais être jugées dans l'abstrait. Il est important de tenir compte de l'histoire et des traditions orales des tribus concernées ainsi que des circonstances régnant à l'époque de la conclusion du traité et auxquelles les deux parties se sont fiées pour déterminer les effets de celui-ci. Même s'il est trop tard pour remédier à toutes les erreurs du passé que nous constatons maintenant, il est essentiel et conforme aux principes établis et acceptés que les tribunaux ne créent pas de nouveaux griefs en tenant compte uniquement de la façon actuelle de voir les événements[46].

Dans *R.* c. *Sparrow*, la Cour suprême du Canada approuve le jugement rendu dans l'affaire *Taylor and Williams*[47].

L'examen du contexte historique est une simple question de bon sens et d'équité. Voilà pourquoi même dans *Horse*, le juge a admis en preuve ce qui s'était passé lors des négociations. Après avoir établi que le Traité ne présentait aucune ambiguïté pouvant justifier le recours à des documents extrinsèques pour fins d'interprétation, le juge Estey a quand même examiné ces documents :

> . . . Je suis néanmoins disposé à considérer le texte de Morris... comme un guide utile pour ce qui est d'interpréter le Traité nº 6. À tout le moins, ce texte dans son ensemble permet de situer dans son contexte historique global le traité présentement en cause... Il est possible de constater, à la lecture du compte rendu des négociations que l'on trouve dans le texte de Morris... qu'il n'était ni voulu ni entendu que la garantie de tels droits de chasse s'appliquerait aux terres occupées par des colons[48].

---

[46](1988), 34 OR (2d) 360 (CA), 62 CCC (2d) 227.

[47][1990] 1 RCS 1075.

[48][1988] 1 RSC 187, p. 203.

La Cour suprême du Canada a clairement précisé que les traités devaient être interprétés dans leur contexte historique. Compte tenu de cette jurisprudence, nous devons rejeter l'argument du gouvernement du Canada selon lequel les déclarations verbales des commissaires chargés de négocier les traités ne sont pas pertinentes et ne peuvent pas être utilisées pour interpréter les traités.

PARTIE IV

ANALYSE

1. VIOLATION DES TRAITÉS

Le droit en question

Le droit en question ici est le droit conféré par traité et codifié dans la *Convention sur le transfert de ressources naturelles*[49], de chasser et de pêcher *pour se nourrir*. Le paragraphe 12 de la Convention porte ce qui suit :

> Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leur support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, les dits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toutes saisons de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles les dits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

Il a été établi dans l'affaire *Horseman* c. *R.*[50] que cette disposition enlevait aux Indiens de l'Alberta et de la Saskatchewan le droit que le Traité leur conférait de chasser et de pêcher commercialement en échange d'un élargissement du droit de s'approvisionner en gibier et en poisson pour se nourrir, en ce sens qu'ils pouvaient le faire sur toutes les terres inoccupées de la Couronne plutôt qu'uniquement sur les terres inoccupées situées dans les limites du territoire visé par le traité. Par conséquent, selon l'arrêt *Horseman*, la chasse et la pêche à des fins commerciales ne constituent pas des droits issus de

---

[49]S.S. 1930, c. 87 [confirmé par la *Loi constitutionnelle de 1930*].

[50]Voir la note 45.

traités. Dans le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, la Commission reconnaissait que la requête en violation des traités n^os^ 6 et 10 ne s'appliquait qu'au droit de chasser et de pêcher pour se nourrir[51].

Le "critère" utilisé dans le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake

Les extraits suivants du Rapport énoncent les circonstances dans lesquelles le gouvernement viole un traité en exerçant son droit de prendre des terres :

> La question est de savoir si le droit de "prendre" des terres traditionnelles est si grand qu'il permet au gouvernement *de reprendre d'un seul coup la totalité d'une région dont dépendent entièrement les Indiens pour la chasse, la pêche et le piégeage*[52].

> Le droit du gouvernement de prendre des terres en vue de la colonisation ou d'autres fins est, certes, évoqué dans les traités, mais selon nous, le gouvernement ne peut pas invoquer une telle mention dans un traité *pour nier les droits des Indiens qui sont garantis dans le même document...* Les avocats du gouvernement ont allégué que les droits exprès du gouvernement de prendre des terres et des Indiens de chasser, de piéger et de pêcher comme avant «doivent être interprétés de façon à concilier les intérêts contraires des parties». Il n'est nul besoin de regarder au-delà du traité lui-même pour cerner la nature de ses intérêts ou pour conclure, comme nous l'avons fait, que l'on ne peut pas permettre que l'on vienne *complètement et soudainement* écraser l'autre, comme ce fut fait dans le cas qui nous occupe... Nous estimons que la Couronne n'avait pas, en vertu des conditions des traités, le droit de faire ce qui a été fait ici. L'envergure de son projet était trop grande, les terres concernées trop

---

[51]Rapport sur le polygone de tir aérien de PrimroseLake, p. 154.

[52]*Ibid.*, pp. 142-143. (Italiques ajoutés)

> précieuses pour les Premières Nations requérantes et le tort à leur économie et à leur genre de vie trop important[53].

Les avocats des requérants ont fait valoir que la destruction «complète et soudaine» de la collectivité et de ses moyens de subsistance constituait le critère de violation des traités. Ils ont argué que le polygone de tir avait «détruit», «décimé» ou au moins «gravement touché» la situation matérielle des Premières Nations qu'ils représentaient[54]. Selon leur position, la prise de possession de ces terres avait, pour les requérants, des conséquences aussi importantes et aussi graves que pour les gens de Canoe Lake, sinon pour ceux de Cold Lake.

M[e] Becker, avocat du gouvernement, fit valoir que le critère minimal à établir n'était pas nécessairement une dévastation complète. Dans son argumentation, il a souligné que la Commission n'avait peut-être pas énoncé un critère d'application générale dans son Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake[55]. Dans le cas de Cold Lake et de Canoe Lake, la situation était parfaitement claire, le polygone de tir avait pratiquement détruit ces collectivités et il n'était donc pas nécessaire d'établir une distinction entre le droit du gouvernement de prendre des terres de temps à autre et le droit des Indiens de poursuivre leurs activités de chasse, de piégeage et de pêche. M[e] Becker a laissé entendre que, pour qu'un traité soit violé, il fallait des répercussions *immédiates et substantielles* sur le droit de chasser, piéger et pêcher pour se nourrir

---

[53] *Ibid.*, pp. 149-150. (Italiques ajoutés)

[54] Voir l'argumentation présentée au nom des Premières Nations Joseph Bighead, Buffalo River et Waterhen Lake, 2-3 novembre 1994, p. 237, ainsi que l'argumentation présentée au nom de la Première Nation Flying Dust, 2-3 novembre 1994, p. 20.

[55] Transcription (argumentation), vol. 2, p. 178.

conféré par ce traité. L'avocat des requérants n'a pas contesté cette description du critère[56].

Le gouvernement du Canada reconnaît que les requérants ont été exclus immédiatement du polygone de tir et qu'à cet égard leur situation est exactement la même que celle des Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake. Par conséquent, il s'agit seulement d'établir si les requérants ont été suffisamment lésés dans leur droit de chasser et de pêcher pour se nourrir pour qu'il y ait violation des traités.

Selon nous, le «critère» juridique de la violation d'un traité doit tenir compte à la fois du droit des Indiens de chasser et pêcher pour se nourrir et du droit du gouvernement de prendre des terres. Comme le droit du gouvernement d'occuper des terres est illimité, s'il faut en croire la Convention et les traités, ceux-ci n'ont été violés que si la prise de possession des terres a largement lésé les Indiens dans leur droit de chasser et de pêcher pour se nourrir. Cette conception des choses est conforme à la teneur du Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake.

Y a-t-il eu violation de traité?

Nous avons examiné attentivement l'ensemble de la preuve qui nous a été présentée. D'après le témoignage des Anciens, nous savons que les Premières Nations requérantes ont connu des difficultés parce qu'elles avaient été exclues des terres du polygone de tir. Cependant, nous estimons que l'importance des torts subis ne permet pas de parler de violation des traités au sens juridique.

Les requérants ont fait valoir qu'ils avaient subi autant de torts que les gens de Cold Lake et de Canoe Lake, que leurs collectivités avaient été décimées et leur mode

---

[56]Voir réponse de M[e] Jodouin, Transcription (argumentation), vol. 2, p. 257.

de vie, détruit. Cependant, la preuve indique que contrairement à ces Premières Nations, les requérants ont pu poursuivre leurs activités traditionnelles après la prise de possession des terres du polygone de tir.

En effet, tous les requérants ont conservé de vastes secteurs situés dans leurs territoires de chasse traditionnels pour exercer leur droit de chasser et de pêcher pour se nourrir. Par exemple, les bandes Waterhen Lake et Flying Dust chassaient et pêchaient dans la région du lac Lost, à l'intérieur du polygone de tir. Cependant, les autres principaux territoires de chasse, soit les secteurs du lac Flotten et du lac Keeley, n'ont pas été pris. Nous constatons également que, dans les années 50, la bande Flying Dust a commencé à se livrer à l'agriculture[57]. Les membres de la bande Joseph Bighead avaient l'habitude d'aller chasser dans le Nord, autour du lac Primrose, et ils ont été exclus de ce secteur lors de l'aménagement du polygone de tir. Néanmoins, ils avaient toujours accès à la totalité de leurs secteurs de conservation des animaux à fourrure. De plus, la preuve laisse entendre qu'à compter de la création de ces secteurs, certains trappeurs n'en dépassaient plus les limites[58]. Également, seule une petite partie du secteur de conservation de la bande de Buffalo River a été prise.

Certains arguments ont été invoqués quant au rapport entre les secteurs de conservation et les torts causés par le polygone de tir. M[e] Becker a laissé entendre qu'une façon raisonnable de mesurer les effets du polygone de tir était de tenir compte du «pourcentage du secteur de conservation perdu». Selon lui, il s'agit d'une façon raisonnable d'aborder le problème, car on peut supposer qu'une certaine superficie de

---

[57]P.B. Reader, surveillant des fourrures, à J.P.B. Ostrander, surveillant régional, Direction des Affaires Indiennes, 17 mars 1952, dans AN, RG-10, vols. 7334-36, dossier 1/20-9-5 (Documents de la CRI, pp. 53-54).

[58]Voir la note 25.

terre permet de se livrer à un certain volume d'activités de chasse et de pêche, compte tenu de certaines disparités importantes dans l'abondance des ressources. Selon lui, cette façon de voir a le principal avantage de se rapporter au potentiel de chasse et de pêche au lieu de s'appuyer sur des statistiques peu fiables concernant l'utilisation réelle, c'est-à-dire le nombre de trappeurs qui se servaient véritablement des terres avant qu'elles ne soient prises pour le polygone de tir.

L'avocat des requérants s'est opposé à ce que les secteurs de conservation servent à quantifier les répercussions, étant donné que le droit en question est le droit de chasser pour se nourrir et non pas un droit de piégeage commercial. Il affirme que ces secteurs sont sans rapport avec la question, que le droit issu de traité pouvait être exercé à l'extérieur de ces secteurs et qu'il l'a effectivement été[59]. En même temps, M[e] Jodouin a dit que les chasseurs étaient en même temps des trappeurs et que les animaux pris au piège servaient à nourrir les Indiens[60]. Il a ensuite fait valoir que le polygone de tir englobe les meilleurs secteurs de piégeage, dont les requérants dépendaient largement pour se nourrir[61], établissant ainsi un lien entre les activités de piégeage et le fait de chasser pour se nourrir.

D'après ce que nous avons compris, si une personne posait des pièges dans un secteur, c'est surtout là qu'elle chassait. Il y avait également des excursions de chasse; les chasseurs sortaient de leur secteur et se rendaient peut-être sur les terres du

---

[59]Les Anciens ont dit qu'ils allaient à l'extérieur des sentiers de piégeage pour chasser. Voir l'argumentation présentée au nom des Premières Nations Joseph Bighead, Buffalo River et Waterhen Lake, 2-3 novembre 1994, pp. 187-88, où l'on cite divers propos tenus lors des audiences publiques.

[60]Transcription (argumentation), vol. 1, p. 16.

[61]Transcription (argumentation), vol. 1, p. 32.

polygone de tir, mais leurs activités étaient souvent mixtes. Les animaux pris au piège étaient mangés. Par ailleurs, il semble qu'à compter de 1946, date à laquelle ont été instaurés les secteurs de conservation des animaux à fourrure, certains des requérants ont entrepris de ne tendre leurs pièges que dans leur propre secteur[62], ce qui paraît logique vu que les bandes prenaient part à la délimitation de ces secteurs. Autrement dit, le processus était conçu de façon à ce que ceux-ci correspondent, dans la mesure du possible, aux territoires de chasse et de piégeage traditionnels des Premières Nations. Compte tenu de ce qui précède, nous estimons que les secteurs de conservation donnent une bonne idée des terres disponibles pour assurer la subsistance des Premières Nations. La proportion de terres prises dans ces secteurs permet donc de mesurer utilement les répercussions du polygone de tir sur le droit de chasser pour se nourrir. Pour démontrer que les requérants avaient subi des torts comparables à ceux qu'avaient subis les gens de Canoe Lake, M[e] Jodouin a fourni à la Commission un diagramme indiquant le nombre de personnes qui pratiquaient la chasse et le piégeage à l'intérieur du polygone de tir, exprimé ce nombre en tant que pourcentage de la population totale des Premières Nations, et comparé le résultat au pourcentage pour Canoe Lake. Il comptait faire ressortir ainsi que la proportion de la population directement touchée par la création du polygone de tir était plus importante du côté des requérants que de celui de Canoe Lake. Dans son argumentation, M[e] Becker a consacré énormément de temps à contester l'exactitude de ces chiffres et l'utilité générale de cette information.

---

[62]Voir la note 25.

Nous apprécions les efforts déployés par M^e^ Jodouin pour nous aider, mais nous ne pouvons pas nous fier à son diagramme. En plus de la question d'exactitude[63], les chiffres relatifs au «pourcentage de la population» n'indiquent peut-être pas fidèlement la mesure dans laquelle les terres du polygone de tir étaient utilisées. Il est impossible, par exemple, de tenir compte des divers degrés d'activité des trappeurs alors que cela permettrait vraiment de juger de l'importance des terres et de la gravité des torts causés par l'aménagement du polygone de tir.

En fin de compte, nous devons établir si, en exerçant son droit de prendre des terres en vertu des traités, le gouvernement a lésé les requérants dans leur droit de continuer à pratiquer la chasse, le piégeage et la pêche pour se nourrir au point de porter atteinte aux droits reconnus dans les traités. La preuve indique que les requérants ont pu continuer à exercer ce droit dans une large mesure après la création du polygone de tir, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils n'aient subi aucun tort. Il est clair qu'ils ont perdu d'importants secteurs de chasse et de pêche. Cependant, le droit garanti dans les traités n'est pas le droit de pratiquer la chasse, le piégeage et la

---

[63]Il n'existe pratiquement aucune preuve documentaire quant au nombre précis de membres des Premières Nations requérantes qui tiraient leur subsistance des territoires englobés par le polygone de tir. (Dans le cas de Canoe Lake et Cold Lake, les chiffres ont été compilés par le gouvernement). Nous avons une certaine indication du nombre de trappeurs Flying Dust et de Waterhen Lake qui posaient des pièges dans le secteur A-37 en 1952 dans une lettre adressée par le surveillant des fourrures aux Affaires indiennes (Documents de la CRI, pp. 53-54) Cependant, on ne sait pas exactement comment ces chiffres ont été établis. S'ils se fondaient sur les permis, ils seraient sous-évalués étant donné que le système de permis n'était pas strictement appliqué. D'après les témoignages donnés aux audiences publiques, certains membres des bandes Flying Dust and Waterhen Lake se servaient simplement de leur carte de signataire du Traité pour faire de la chasse et du piégeage. Un autre document (Documents de la CRI, p. 146) dénombre la «population touchée» à Buffalo River et à Waterhen Lake, mais ces chiffres représentent, en fait, la population totale de ces bandes. Ils ne donnent, par conséquent, aucune idée précise des répercussions directes de la création du polygone de tir.

pêche dans les terres du polygone de tir en particulier, mais plutôt un droit plus général de poursuivre ces activités dans les terres cédées sous réserve du droit de la Couronne de prendre des terres. En outre, nous ne pouvons pas accepter l'affirmation des requérants selon laquelle ils ont été touchés dans la même mesure que les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake. Nous devons donc conclure qu'il n'y a pas eu violation de traité.

2. MANQUEMENT DU GOUVERNEMENT À SES OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE

Résumé des arguments

Le principal argument invoqué par les requérants était que la Couronne avait violé les traités et que, ce faisant, elle avait manqué à ses obligations de fiduciaire. Ils se sont référés au Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake pour dire que, si la Couronne ne respecte pas une obligation conférée par un traité, elle manque à ses obligations de fiduciaire envers les Premières Nations[64].

M[e] Beckman, représentant la Première Nation Flying Dust, a, de son côté, allégué que la Couronne avait une obligation de fiduciaire vis-à-vis de tous les peuples autochtones, ce qui lui avait conféré l'obligation, en 1954, de dédommager la bande Flying Dust pour son exclusion du polygone de tir ou de prévoir d'autres mesures compensatoires. En outre, le Canada a accepté explicitement d'indemniser quiconque avait un intérêt dans les terres du polygone de tir. Comme aucune indemnisation n'a été payée et que le gouvernement a tout simplement oublié la bande Flying Dust, il a manqué à son obligation de fiduciaire.

---

[64]Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, p. 156 (citation d'un extrait de l'arrêt *Ontario (A.G.)* c. *Bear Island Foundation*, [1991] 2 RCS 570).

M^e^ Jodouin a relié son argument concernant les obligations de fiduciaire non seulement à la violation des traités, mais aussi à deux autres éléments déjà évoqués dans le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake[65]. Il a d'abord affirmé que la relation entre les Premières Nations et la Couronne est de nature fiduciaire; cela suffit, selon lui, à établir que le gouvernement, en sa qualité de fiduciaire, a l'obligation de dédommager les requérants pour leur exclusion du polygone de tir. Il est clair également que les rapports entre la Couronne et les requérants étaient de nature fiduciaire, compte tenu du pouvoir discrétionnaire du gouvernement et de la vulnérabilité des requérants. Deuxièmement, il a affirmé que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration avait entrepris unilatéralement de négocier au nom des requérants, initiative unilatérale qui suffit, en soi, à établir l'existence d'une obligation de fiduciaire.

Le gouvernement a argué qu'il n'avait pas l'obligation de dédommager les requérants. Même si les rapports entre la Couronne et les peuples autochtones sont de nature fiduciaire, les aspects de cette relation entre le fiduciaire et le bénéficiaire ne revêtent pas tous la forme d'une obligation de fiduciaire. Ce principe a été énoncé récemment dans l'affaire *Québec (AG)* c. *Canada (Office national de l'énergie)*[66]. (Dans cette cause, les requérants ont fait valoir qu'en tant qu'émanation de la Couronne, l'Office avait des obligations de fiduciaire vis-à-vis des parties autochtones. La Cour

---

[65]La Commission faisait valoir, dans le Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, aux pp. 155 à 157, que trois considérations permettaient de conclure que la Couronne agissait comme fiduciaire dans ses rapports avec les requérants de Cold Lake et de Canoe Lake : i) la relation entre le Canada et les peuples autochtones est de nature fiduciaire; ii) il y a eu violation des traités; et iii) le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a entrepris unilatéralement de négocier au nom des Indiens. En outre, la Commission déclarait que l'un ou l'autre de ces trois motifs suffisait à établir l'existence d'obligations fiduciaires pour la Couronne (p. 156).

[66](1994), 112 DLR (4th) 129 (CSC).

suprême du Canada a rejeté cette proposition parce que l'Office, en tant qu'instance d'arbitrage, a l'obligation d'être impartial). La relation de fiduciaire entre la Couronne et les Indiens crée certaines obligations, par exemple en ce qui concerne les terres des réserves cédées ou expropriées. Le gouvernement du Canada a, cependant, avancé que cette relation n'entraîne pas l'obligation de préserver les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones ou de dédommager ces derniers si ces droits sont réduits. Le gouvernement a, de plus, allégué que, dans l'affaire *Horseman*[67], la Cour suprême du Canada avait infirmé que les droits de chasse issus des traités ne pouvaient pas être réduits ou limités d'une façon quelconque sans dédommagement.

La conclusion du gouvernement était que rien, dans les traités comme dans la preuve, n'indiquait que la Couronne avait entrepris unilatéralement, ou accepté, de dédommager les bandes pour leurs droits de chasse, de piégeage ou de pêche à la suite de l'occupation des terres du polygone de tir.

Violation de traité

Violer un traité constitue un manquement à une obligation de fiduciaire, mais comme nous avons conclu précédemment que rien du genre ne s'est produit, les requérants ne sauraient invoquer la violation d'un traité pour prouver qu'il y a eu manquement à une obligation de fiduciaire.

Même s'il n'y a pas eu violation de traité, le manquement à une obligation de fiduciaire peut être établi en fonction de deux critères : 1) l'existence d'une relation de fiduciaire; et 2) un dédommagement unilatéral. En se voyant exclure des terres du polygone de tir, les requérants ont perdu de leur capacité de chasser et de pêcher pour se nourrir de même que, en même temps qu'une bonne partie de leur secteur de

[67]Voir la note 45.

conservation, certains droits de chasse et de pêche commerciales. La question est alors de savoir si le gouvernement avait, en tant que fiduciaire, l'obligation de les dédommager de ces pertes.

Indemnisation pour la réduction des droits de chasse et de pêche

Le gouvernement fait valoir qu'il n'est pas tenu de dédommager les requérants pour la réduction de leur droit de chasser et de pêcher pour se nourrir étant donné que ce droit leur est garanti *sous réserve de certaines limitations*. Le paragraphe 12 de la Convention sur le transfert de ressources naturelles définit la nature de ce droit en mentionnant les terres inoccupées de la Couronne, ce qui en fait un droit annulable. En outre, les traités envisageaient que les terres seraient prises de temps à autre. Par conséquent, si ce droit comme tel est limité par la Convention et les traités, autrement dit s'il s'agit d'un droit de chasser et de pêcher *sous réserve* du droit qu'a la Couronne d'occuper ses terres inoccupées, ou de prendre des terres de temps à autre, pour quelle raison y aurait-il dédommagement lorsque le gouvernement prend des terres, demande M^e^ Becker? Quel droit a été enlevé ou limité? En plus de cette analyse, le gouvernement se réfère à l'arrêt *Horseman* pour dire que la Couronne n'a pas l'obligation de payer une indemnisation en cas de perte d'accès à des terres pour y exercer le droit de chasser ou de pêcher pour se nourrir.

Nous ne voyons pas très bien comment le gouvernement peut invoquer ici l'arrêt *Horseman*, étant donné que la question de l'indemnisation n'a pas été soulevée en propre dans cette affaire. M. Horseman avait fait valoir devant la Cour suprême du Canada que «les droits traditionnels dont jouissaient les Indiens en vertu du Traité 8 ne pouvaient pas être réduits ni limités d'aucune manière... sans qu'il n'y ait compensation ou contrepartie quelconque pour la réduction des droits de chasse». La Cour suprême

a estimé qu'il y avait eu, en fait, compensation vu que le droit de faire de la chasse commerciale était enlevé en échange de l'élargissement du droit de chasser, piéger et pêcher pour se nourrir; le tribunal n'en a pas dit plus sur la question de la compensation. L'arrêt *Horseman* n'établit donc pas, selon nous, que la réduction du droit de chasser et de pêcher pour se nourrir ne donne pas droit à une compensation. Il peut même laisser entendre qu'une compensation quelconque est justifiée.

De plus, même si les traités ou la Convention ne prévoient pas d'indemnisation, cela n'en exclut pas pour autant la possibilité. Comme la Commission l'indique dans le Rapport sur le polygone de tir aérien : «Les conventions sur le transfert des ressources naturelles ne prévoient aucune compensation en cas d'occupation de terres de la Couronne d'une manière qui nuise aux droits de prédation des Indiens. Ces conventions ne contiennent pas non plus de disposition excluant l'indemnisation dans les cas où ce serait indiqué». Cela s'applique également aux traités[68]. Par conséquent, rien n'exclut la possibilité de verser un dédommagement lorsque le droit de chasse et de pêche se trouve réduit.

Il s'agit alors de déterminer si un dédommagement s'impose dans les circonstances. Nous croyons que non. Nous constatons que le gouvernement n'a pas manqué à son obligation de fiduciaire, ce qui aurait donné droit aux requérants à une indemnisation. Nous commencerons par la proposition de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt concernant l'*Office national de l'énergie*, selon laquelle une relation de fiduciaire existe entre la Couronne fédérale et les peuples autochtones du Canada[69]. La

---

[68]La Commission a également précisé que les traités ne faisaient pas état de l'indemnisation, estimant que cela n'excluait pas la possibilité d'indemnisation en cas de violation (p. 154).

[69]*Québec (AG)* c. *Canada (Office national de l'énergie)* (citation d'un extrait de *Guerin* c. *R.*, [1984] 2 RCS 335).

Cour suprême a alors fait une distinction entre une relation de fiduciaire et une obligation de fiduciaire. Même si, d'une manière générale, il existe une relation de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones, cette relation n'équivaut pas à une obligation globale[70]. Tout repose sur les rapports particuliers entre la Couronne et les requérants, car «l'obligation de fiduciaire découle de la nature du rapport entre les parties»[71]. Par conséquent, même si la relation peut, en principe, donner lieu à une obligation de fiduciaire, on ne peut pas supposer que cette obligation est associée à tous les aspects des rapports entre la Couronne et les peuples autochtones.

Nous sommes d'accord avec M[e] Jodouin pour dire que les relations entre la Couronne et les requérants étaient caractérisées par une vulnérabilité et une dépendance si bien que les circonstances pouvaient conférer une obligation de fiduciaire de portée générale à la Couronne. Cependant, nous reconnaissons en même temps que les traités font également partie des relations entre la Couronne et les requérants. Un traité est une entente solennelle qui définit une série de droits et obligations précis qui lient mutuellement les parties[72]. En conséquence, pour toute question abordée dans un traité, comme l'appropriation de terres, c'est le traité qui fait foi.

Les Traités n[os] 6 et 10 conféraient au gouvernement le droit de prendre des terres pour la colonisation et à d'autres fins. Comme notre Commission l'a fait valoir dans son Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, ce droit n'est pas illimité : il ne peut être exercé au point de détruire l'économie de subsistance et le mode de vie traditionnel d'une Première Nation. Mais cette limite découle des traités proprement

---

[70]Ibid, p. 65.

[71]*Ibid.*

[72]*Sioui* (voir la note 38), p. 241.

dits, du fait qu'ils accordent en même temps aux Indiens le droit de poursuivre leurs activités traditionnelles de chasse, de piégeage et de pêche. Le concept de l'obligation de fiduciaire peut servir à exiger de la Couronne des normes de conduite élevées pour ce qui est de respecter les obligations que lui confèrent les traités, mais nous ne pensons pas qu'il puisse être appliqué pour modifier les modalités de ces traités.

En ce qui concerne les requérants, le gouvernement a agi conformément à ces modalités du traité en prenant des terres pour aménager le polygone de tir. Son pouvoir de prendre les terres en question n'était pas limité par une obligation de fiduciaire. Aucune disposition constitutionnelle ne limitait non plus ce pouvoir. Les limitations constitutionnelles qui s'appliquent au pouvoir du gouvernement de modifier les droits issus de traités sont énoncées au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; ces droits ne jouissaient d'aucune protection constitutionnelle avant 1982[73].

Bien entendu, si le gouvernement décide unilatéralement d'indemniser les requérants, cela donne lieu à une obligation de fiduciaire quelles que soient les modalités du traité. Autrement dit, comme nous l'avons déclaré dans le Rapport sur le polygone de tir, une décision unilatérale à cet égard donne lieu à une obligation de fiduciaire. M[e] Jodouin a allégué que le ministère de la Citoyenneté avait pris unilatéralement l'initiative de négocier avec le ministère de la Défense nationale au nom

---

[73]Dans son argumentation, M[e] Beckman a fait valoir que si le gouvernement modifie des droits ou des avantages conférés par un traité, il est limité par les directives énoncées dans l'arrêt *R.* c. *Sparrow*, [1990]1 RCS 1108. Par conséquent, le gouvernement doit, par exemple, consulter les peuples autochtones touchés, s'efforcer de réduire l'empiétement et, en cas d'expropriation, verser une indemnisation équitable. Malheureusement, *Sparrow* porte sur l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lequel reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités existants (non éteints). Les droits issus de traités ne bénéficiaient pas de cette protection en 1954. M[e] Beckman a reconnu que son argument présentait certains problèmes techniques, mais il a maintenu que ce raisonnement pouvait s'appliquer de façon générale à la limitation de droits issus de traités. Malheureusement, ces problèmes techniques nous paraissent insurmontables.

des requérants, et que cela avait conféré à la Couronne, en sa qualité de fiduciaire, l'obligation d'accorder un dédommagement.

Sans contester ce principe juridique selon lequel le fait de prendre unilatéralement l'initiative d'agir comme fiduciaire peut conférer une obligation de fiduciaire, le gouvernement du Canada fait valoir qu'il n'a jamais pris l'initiative de négocier au nom des requérants. M^e^ Jodouin, quant à lui, ne fournit pas de preuves suffisantes à l'appui de ses dires; il affirme simplement qu'en décidant d'intervenir dans le dossier du polygone de tir, le ministère des Affaires indiennes a choisi de représenter les Premières Nations en général[74].

Nous n'avons trouvé aucune preuve de cette initiative. Le ministère de la Citoyenneté a seulement agi pour le compte des Premières Nations qu'il estimait touchées par la création du polygone de tir, à savoir celles de Cold Lake, Canoe Lake, Heart Lake, Beaver Lake et Goodfish Lake[75]. Le gouvernement n'a pas considéré que parmi les requérants, les Premières Nations Waterhen Lake et Buffalo River étaient touchées «directement et de façon matérielle» par la création du polygone de tir[76]. Apparemment, le gouvernement n'a même pas considéré que la situation des autres requérants, à savoir les Premières Nations Flying Dust et Joseph Bighead, serait changée.

De toute évidence, il serait absurde que le gouvernement du Canada puisse se dégager de son obligation de fiduciaire en refusant d'agir pour le compte d'une Première Nation ou en ne s'occupant pas d'elle. D'après ce que nous avons compris, M^e^ Jodouin

---

[74]Voir l'argumentation présentée au nom des Premières Nations Joseph Bighead, Buffalo River et Waterhen Lake, 2-3 novembre 1994, pp. 239-41.

[75]Voir la note 32.

[76]*Ibid.*

veut démontrer que la Couronne, en sa qualité de fiduciaire, était obligée de négocier au nom de toutes les Premières Nations lésées par l'aménagement du polygone de tir aérien de Primrose Lake[77]. Cela dit, si le gouvernement n'était pas tenu, en tant que fiduciaire, de dédommager les requérants pour la perte de leur droit de chasser et pêcher pour se nourrir, nous ne voyons pas comment il pourrait l'être de négocier en leur nom pour qu'ils obtiennent une indemnisation. Par conséquent, le manquement du gouvernement à son obligation de fiduciaire, du fait de la décision unilatérale qu'il a prise de négocier ce dédommagement, reste encore à démontrer.

M[e] Kovatch, avocat des trois Premières Nations, a invoqué un autre argument en faveur de l'indemnisation en établissant une analogie entre le droit des requérants à chasser et pêcher pour se nourrir et un «profit à prendre». Selon M[e] Kovatch, le droit des Indiens d'aller sur ce terrain pour pêcher et chasser pour se nourrir est un «profit à prendre», lequel, naturellement, constitue un droit de propriété en vertu de la *common law*. En excluant les requérants du polygone de tir, la Couronne les a privés d'un droit pour lequel elle aurait dû leur verser une indemnisation.

À notre avis, l'analogie entre le droit de chasser et pêcher pour se nourrir et le «profit à prendre» n'est pas appropriée. Le droit des requérants est issu d'un traité, un droit *sui generis* défini par les modalités de ce traité, plutôt qu'un principe de *common law*. Les traités ont conféré à la Couronne le droit de prendre des terres pour la colonisation et aux Indiens, celui de continuer à pratiquer la chasse, le piégeage et la

---

[77]M[e] Kovatch a précisé ceci dans son argumentation : «[Traduction] La décision d'agir au nom des Premières Nations ne s'apparente pas à la décision expresse d'agir qu'un avocat prendrait vis-à-vis de son client, par exemple; elle découle des relations historiques entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations. Telle est la nature de cette décision, et c'est sur cette base que le gouvernement a, selon nous, des obligations». (Transcription (argumentation), vol. 2, pp. 276-277)

pêche jusqu'à ce qu'ils soient déplacés par l'occupation des terres en question. Cela veut dire que leur droit était limité dès le départ, puisqu'il était assujetti au droit de la Couronne d'occuper des terres de temps à autre. Le droit de chasser et de pêcher pour se nourrir n'est donc pas comparable à un simple «profit à prendre». C'est un «profit à prendre» qui peut être annulé ou prendre fin lorsque survient un certain événement (c'est-à-dire l'appropriation de terres par la Couronne).

Néanmoins, cela ne règle pas la question de l'indemnisation. Deux types de droit ont été touchés par l'exclusion des Premières Nations requérantes du polygone de tir aérien de Primrose Lake : 1) le droit de chasser et pêcher pour se nourrir, conféré par traité, et 2) les droits d'exploitation commerciale comme ceux découlant des permis individuels ou privilèges communautaires octroyés en vertu de la *Fur Act* de la province. Il reste à établir si la Couronne avait, en sa qualité de fiduciaire, l'obligation de dédommager les requérants pour la perte ou la diminution de leur droit de se livrer au piégeage et à la pêche sur une échelle *commerciale*.

Indemnisation pour les pertes commerciales

Dans un protocole d'entente conclu entre le gouvernement du Canada et la Saskatchewan le 4 août 1953, le gouvernement fédéral acceptait d'assumer la responsabilité d'indemniser les «personnes ou sociétés possédant des droits dans la zone en question (le polygone de tir), y compris des droits relatifs au bois d'oeuvre..., au piégeage, à l'élevage d'animaux à fourrure, à la pêche ou à la colonisation». De plus, en annonçant la création du polygone de tir, en 1951, le ministre de la Défense nationale assura ce qui suit à la Chambre des communes : «Il n'y a pas de colonisation dans cette région, et une compensation sera versée pour tout droit de propriété à l'égard

des lignes de piégeage ou autres installations qui s'y trouveraient»[78]. Il s'agit d'établir si le Canada a, en tant que fiduciaire, l'obligation de veiller à ce que tous les Indiens qui ont été lésés dans leurs droits de piégeage ou de pêche obtiennent compensation[79].

La notion de «croyance dans l'existence d'une obligation fiduciaire», établie dans l'arrêt *Lac Minerals* c. *International Corona Resources*[80], s'applique ici. Le juge La Forest a alors expliqué ce principe en citant cette observation suivante du professeur Finn :

> Ce qu'il faut démontrer, selon l'auteur, c'est que les circonstances propres à des rapports sont telles que l'une des parties est en droit de s'attendre à ce que l'autre agisse dans son intérêt pour les fins des rapports concernés. Il ne fait aucun doute que l'ascendant, l'influence, la vulnérabilité, la confiance ou la dépendance jouent un rôle important. Mais ils ne seront importants que dans la mesure où ils révèlent des rapports qui laissent supposer un tel droit. En définitive, l'important est le rôle que le présumé fiduciaire joue, ou serait censé jouer, dans les rapports concernés. Ils doivent l'engager dans les affaires de l'autre partie ou dans la protection et la promotion des intérêts de l'autre partie suffisamment pour justifier «la croyance dans l'existence d'une obligation fiduciaire»[81].

Il faut souligner que même si les requérants ignoraient la décision de les dédommager au moment où elle a été prise, cela ne signifie pas qu'ils ne pouvaient avoir aucune attente quant à cette obligation de fiduciaire. Une telle attente n'est pas vraiment

---

[78]Débats de la Chambre des communes, 19 avril 1951 pp. 2225-26.

[79]La position du gouvernement était qu'aucun des Indiens touchés par la création du polygone de tir n'avait le droit à une indemnisation. Celle-ci leur a été accordée à titre gracieux. (Documents de la CRI, p. 150-1).

[80][1989] 2 RCS 574.

[81]*Ibid.* p. 648.

nécessaire; elle peut être supposée si «l'objet des rapports eux-mêmes est perçu de telle façon que tolérer un manque de loyauté serait compromettre l'utilité sociale qu'on leur reconnait»[82].

Par conséquent, la question qui se pose est en fait de savoir si, compte tenu des particularités des relations entre la Couronne et les requérants, ces derniers pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que la Couronne agisse dans leur intérêt. Il semble bien qu'au début des années 50, les rapports entre les requérants et le gouvernement étaient parfois des rapports de confiance (ce qui est tout à l'honneur de la Couronne), mais qu'ils se caractérisaient certainement par une influence, une vulnérabilité et une dépendance. Le ministère des Affaires indiennes avait des pouvoirs discrétionnaires sur la vie des Indiens; comme Fred Martell, un Ancien, l'a déclaré à la Commission : «Les Affaires indiennes contrôlaient tout»[83]. Ces conditions étaient le produit des pouvoirs et des responsabilités historiques assumés par la Couronne, et elles caractérisent une relation de fiduciaire[84].

À notre avis, le gouvernement s'est tellement ingéré dans les affaires des requérants qu'il a conduit ces derniers à croire à l'existence d'une obligation de fiduciaire. Cette attente s'appliquait à la promesse du gouvernement d'indemniser quiconque dont les sentiers de piégeage, entre autres, étaient touchés. Autrement dit, le gouvernement, en tant que fiduciaire, avait l'obligation de veiller à tenir sa promesse de dédommagement en ce qui concerne les Indiens.

---

[82] *Ibid.*

[83] Transcription (Waterhen Lake), vol, 1, p. 154.

[84] *Frame* c. *Smith*, [1987] 2 RCS 99, p. 136.

Pour déterminer s'il y a eu manquement à une obligation de fiduciaire, nous devons tenir compte de toutes les circonstances. Comme le juge Addy l'a mentionné dans l'affaire *Apsassin* c. *Canada*, "[Traduction] il faut surtout tenir compte du manque d'information, de connaissances, de compréhension, de subtilité, d'ingéniosité ou de ressources des Indiens dont la Couronne pouvait être raisonnablement consciente...»[85]. Nous constatons que les requérants étaient difficilement en mesure de réclamer un dédommagement : vulnérables et sans ressources, ils n'ont rien su du projet de polygone de tir aérien ni de la possibilité d'obtenir une indemnisation, si ce n'est après coup. C'est pourquoi ils n'ont pas pu démontrer à la satisfaction du gouvernement que les territoires utilisés pour le polygone de tir leur étaient, effectivement, nécessaires[86].

À notre avis, le gouvernement avait le devoir d'informer les Indiens de la possibilité d'obtenir un dédommagement, de s'informer sur leurs droits et de faire en sorte que tout Indien ayant le droit de pratiquer le piégeage ou la pêche à l'échelle commerciale en vertu du régime de permis de la province, que ce permis soit individuel ou collectif, soit dûment dédommagé pour toute limitation de ces droits. Ce serait conforme à la déclaration du Ministre selon laquelle «[u]ne compensation sera versée pour tout droit de propriété à l'égard des lignes de piégeage ou autres installations qui s'y trouveraient (dans le polygone de tir aérien de Primrose Lake)»[87].

---

[85][1988] 1 CNLR 73 (FCTD), p. 93.

[86]Voir lettre de J.G. McGilp, directeur régional, Direction des affaires indiennes, au surintendant, Agence indienne de Meadow Lake, 9 décembre 1965 (Dossier MAINC 1/20-9-5, vol. 9) disant que "[traduction] pour justifier ces revendications, il faudrait que les Indiens concernés prouvent qu'ils utilisaient et occupaient les secteurs de piégeage en question jusqu'à l'établissement du polygone de tir». (Documents de la CRI, pp. 328-29).

[87]Débats de la Chambre des communes, 19 avril 1951, pp. 2225-26.

Comme nous l'avons vu précédemment, seulement un ou deux membres des Premières Nations requérantes ont obtenu un dédommagement. Pourtant, il appert qu'un bon nombre de personnes ont été lésées lorsqu'elles n'ont pas pu continuer à tendre leurs pièges dans les zones de leur secteur de conservation qu'elles ont perdues suite à l'aménagement du polygone de tir. Par conséquent, nous concluons que le gouvernement ne s'est pas acquitté de ses obligations à l'égard des Premières Nations requérantes qui ont perdu leur droit de piégeage commercial. Il s'est rendu coupable, à cet égard, d'un manquement à ses obligations vis-à-vis des Premières Nations Flying Dust, Buffalo River et Waterhen Lake. La Première Nation Joseph Bighead n'a, toutefois, pas perdu ses droits de piégeage commercial lors de la création du polygone de tir; le gouvernement du Canada n'a donc pas manqué à ses obligations vis-à-vis d'elle.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus au chapitre de la violation des traités, nous avons constaté que la création du polygone de tir n'avait pas eu pour les Premières Nations qui nous intéressent ici les mêmes répercussions que pour les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake. Dans son Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, la Commission a conclu ce qui suit :

> la création du polygone de tir aérien de Primrose Lake a eu une incidence si marquante sur la communauté qu'en l'espace d'une seule génération un groupe de personnes autonome et productif est devenu largement dépendant de l'aide sociale. L'accumulation des difficultés subies s'est soldée par la destruction de la communauté en tant qu'unité sociale et économique en état de fonctionner[88].

---

[88]Rapport sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake, p. 70 (concernant la Nation crie de Canoe Lake); nous sommes arrivés à la même conclusion relativement aux Premières Nations de Cold Lake (p. 134)

Nos conclusions ne sauraient être les mêmes quant aux torts subis par les requérants dans le cas qui nous occupe. Certes, ils ont subi des torts, mais des torts nettement moins graves que ceux qu'ont subis les Premières Nations de Canoe Lake et Cold Lake. Le dédommagement auquel ils ont droit s'applique à leur droit de piégeage commercial et non pas à la destruction de leur communauté. Il ressort clairement des témoignages que les Premières Nations requérantes ont pu poursuivre leur mode de vie traditionnel à la suite de la création du polygone de tir. Par contre, les Premières Nations Flying Dust, Buffalo River et Waterhen Lake n'ont pas pu poursuivre leurs activités de piégeage dans le périmètre du polygone. Le gouvernement du Canada aurait dû les dédommager pour cette perte.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En aménageant le polygone de tir aérien de Primrose Lake, la Couronne n'a pas violé les obligations que les traités lui conféraient vis-à-vis des Premières Nations requérantes. Le territoire dans lequel les requérants ont pu exercer leur droit de chasser et de pêcher pour se nourrir s'en est trouvé réduit, mais pas suffisamment pour les empêcher de poursuivre leurs activités traditionnelles. Ces requérants ne nous semblent pas avoir subi les mêmes torts que les gens de Cold Lake et de Canoe Lake.

Cela dit, le gouvernement du Canada a bel et bien manqué à son obligation de fiduciaire en ne tenant pas à l'égard des requérants, soudainement privés d'une partie de leur secteur de conservation, la promesse qu'il avait faite de verser une compensation pour «tout droit de propriété à l'égard des lignes de piégeage» touchées par l'aménagement du polygone de tir.

En conséquence, nous soumettons aux parties les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1

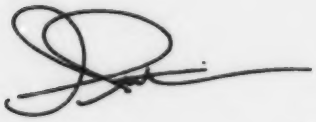
Que la revendication des Premières Nations Flying Dust, Buffalo River et Waterhen Lake soit acceptée pour négociation en vertu de la Politique des revendications particulières, mais uniquement à l'égard des droits de piégeage commerciaux perdus.

RECOMMANDATION 2

Le rejet de la revendication de la Première Nation Joseph Bighead par le Ministre était conforme à la Politique des revendications particulières.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Dan Bellegarde, coprésident



James Prentice, coprésident

Septembre 1995

ANNEXE A

L'ENQUÊTE RELATIVE À LA PREMIÈRE NATION JOSEPH BIGHEAD

1. Décision d'ouverture — le 2 février 1994

2. Notification des parties — le 2 février 1994

3. Séance de consultation — le 6 avril 1994

4. Audiences publiques

Le 24 juin 1994, sur la réserve Joseph Bighead
La Commission a entendu les témoins suivants : Philip Kahpeepatow, Harvey Kahpeepatow, William Bearinahole, Alex Sandfly, Adolphus Peeweeyneese, George Kahpeepatow, Nancy Kahpeepatow, Peter Sandfly et Ernest Piche

Le 13 juillet, à Meadow Lake (Saskatchewan)
La Commission a entendu Albert Ocheschayoo

5. Présentation des arguments juridiques — le 3 novembre 1994, Saskatoon

ANNEXE B

L'ENQUÊTE RELATIVE À LA PREMIÈRE NATION DE BUFFALO RIVER

1. Décision d'ouverture — le 30 juin 1993

2. Notification des parties — le 30 juin 1993

3. Séance de consultation — le 6 avril 1994

4. Audiences publiques

Les 20 et 21 juin 1994, à Dillon (Saskatchewan)
La Commission a entendu les témoins suivants : Antoine Francois, George Billette, Alfred Billette, Norbert Billette, Arson Neroche, Magloire Benjamin, Cyril Sylvestre, Alex Billette, Mary Francois, Leon Billette et Pierre Muskego.

Le 13 juillet, à Meadow Lake (Saskatchewan)
La Commission a entendu les témoins suivants : Edward François et Pierre Noltcho

5. Présentation des arguments juridiques — les 2 et 3 novembre 1994, à Saskatoon

ANNEXE C

L'ENQUÊTE RELATIVE À LA PREMIÈRE NATION WATERHEN LAKE

1. Décision d'ouverture — le 30 juin 1993

2. Notification des parties — le 30 juin 1993

3. Séance de consultation — le 6 avril 1994

4. Audiences publiques

Les 22 et 23 juin 1994, sur la réserve de Waterhen Lake
La Commission a entendu les témoins suivants : John Larocque, Thomas Blackbird, Charlie Lasas, George Lasas, Sr., Fred Martell, Baptiste Martell, Pete Roller, Peter Fiddler, Virginia Vincent, Bruno Fiddler, Albert Fiddler, Pete Martell, George Larocque, Joe Fiddler et Edwin Martell.

5. Présentation des arguments juridiques — les 2 et 3 novembre 1994, à Saskatoon

ANNEXE D

L'ENQUÊTE RELATIVE À LA PREMIÈRE NATION FLYING DUST

1. Décision d'ouverture — le 2 février 1994

2. Notification des parties — le 2 février 1994

3. Séance de consultation — le 8 juillet 1994

4. Audience publique

Le 29 août 1994, sur la réserve Flying Dust
La Commission a entendu les témoins suivants : Glecia Bear, Clarence Derocher, Flora Gladue, Thomas Merasty, Adele Derocher, Joseph Derocher, Leon Matchee, Joe Fiddler, Babe Stonehawker et Bruno Fiddler.

5. Présentation des arguments juridiques — les 2 et 3 novembre 1994, à Saskatoon

ANNEXE E

LE DOSSIER OFFICIEL

Le contenu du dossier officiel de cette enquête comprend :

- Les archives documentaires de la CRI (2 volumes de documents, index annoté et volume intitulé "Research Regarding Fur Conservation Area")
- Les documents déposés en preuve
- La transcription des propos tenus lors des audiences publiques (8 volumes, y compris la présentation des arguments juridiques)

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission aux parties seront les pièces ultimes versées au dossier de ces enquêtes.